

Energiecoöperaties en lokale besturen in Vlaanderen

Tess Hitchins, Raf Pauly, Filip De Rynck & Bram Verschuere

Executive summary

In dit caserapport onderzoeken we **of en hoe er netwerken ontstaan rond doelstellingen van duurzame energievoorziening**. Het rapport schetst een gelaagd portret van drie lokale netwerken in Eeklo, Gent en Turnhout. De interacties en de relaties die zich ontwikkelen tussen burgercoöperatieven en lokale besturen staan centraal in deze analyse. Welke rollen nemen de lokale overheden en energiecoöperaties op? Hoe kwam de interactie tot stand? Wat is de impact van multi-level governance op de cases? En wat is de impact van de sleutelfiguren in deze contacten?

We plaatsen de analyse in de literatuur over netwerken. Het originele aan onze analyse, vergeleken met de netwerkliteratuur, is dat we de **interacties doorheen de tijd reconstrueren** en dus niet enkel aandacht besteden aan hoe de netwerken in een huidige context interageren met elkaar. In veel literatuur over de relatie tussen overheid en middenveld wordt de aard van de relatie gevat in statische termen, terwijl wij een volledig beeld creëren van de relatie die evolueert doorheen de tijd. Daarom worden de drie netwerken uitvoerig afzonderlijk besproken vooraleer over te gaan tot een comparatieve analyse. We geven aan welke factoren de evolutie bepalen: dat is zowel afhankelijk van externe omgevingsfactoren als van interne factoren die te maken hebben met het lokaal bestuur en de organisatie van de burgercoöperaties. Zo kunnen we de koppeling maken tussen het macro-, het meso- en het microniveau.

We zien het belang van **persoonlijk initiatief en interpersoonlijke relaties** (micro), we hebben oog voor de wijze waarop **organisatiedynamieken, verhoudingen en doelstellingen de netwerking beïnvloed** (meso) en hoe bovenlokale **omgevingsfactoren**, zoals institutionele veranderingen, op de netwerking inwerken en zelf als strategisch element door de netwerkactoren wordt gebruikt (macro). De analyse toont hoe de institutionele context niet alleen inwerkt op de relaties en het proces tussen de lokale actoren en de ruimte tot onderhandelingen bepaalt, maar hoe die context ook door de lokale actoren en in het bijzonder door de coöperatieven wordt bespeeld en hoe men die tracht te beïnvloeden. Onder andere door de oprichting van koepelorganisaties, zodat de condities voor de lokale netwerking erdoor worden verbeterd. Dat is bijvoorbeeld het geval voor de discussie om de gunning van windturbines via regelgeving te verbinden met verplichtingen tot participatie van burgers.

Het netwerk in Eeklo is het prototype van een collaboratief netwerk tussen het stadsbestuur en Ecopower. Het gaat over een **volwaardig partnerschap** gebaseerd op gelijkwaardigheid. Het proces van samenwerking is doorheen de tijd intensiever geworden en is verankerd in een structurele relatie, verpersoonlijkt in de werknemer van Ecopower die bij de stadsdiensten werkt. **Het netwerk in Gent** is **complex** omdat het object diffuser is: het gaat hier over

energiemaatregelen in het kader van wijkrenovatie. De interactie tussen de stad Gent en de coöperatieve Energient is niet alleen daardoor diffuser, maar ook door het grotere aantal betrokken stadsdiensten en andere middenveldorganisaties, wat tot discussies over positionering leidt tussen middenveldorganisaties. Het leiderschap is in de Gentse case minder uitgesproken. In **Turnhout** is het netwerk tussen stadsbestuur en Campina Energie nog in **ontwikkeling** maar het heeft alles in zich om tot een collaboratief netwerk te evolueren.

We besteden bijzondere aandacht aan de **'boundary spanning'** en de 'boundary spanning' activiteiten: hoe komen in dit soort netwerken verbindingen tot stand en wie zorgt daarvoor? Er wordt over de 'grenzen' van organisaties en domeinen heen gewerkt en er duiken ook coördinatieproblemen op als dit spaak loopt. De rol van de boundary spanner wordt door verschillende personen opgenomen maar het valt op in de cases dat **de rol van de actieve ambtenaar onmiskenbaar is**. Vooral in de cases van Eeklo en Turnhout valt op hoe centraal ambtenaren staan in de netwerking. Zij nemen pro-actief initiatief, onderhandelen actief en verwerven doorheen het proces politieke steun voor verdere stappen. Met klassieke beelden over de relatie tussen politici en ambtenaren komen we niet ver om dit soort netwerking te begrijpen. Het is omdat ambtelijk initiatief kan en mag door de steun van politici, actief of eerder passief, dat vervolgens initiatieven tot stand komen die politici zelf overtuigen van het belang van wat ze aan het doen zijn.

Wat verder ook opvalt over de cases heen is dat de rol van de 'boundary spanner' niet aan één persoon toebedeeld wordt maar dat er zowel binnen lokale besturen als middenveld **kernactoren naar voor treden die elk op hun eigen manier expertise en kennis bijdragen aan het netwerk**. In Eeklo is de 'boundary spanning' vooral het werk van twee ambtenaren en één professioneel van Ecopower, die elk hun positie binnen hun organisatie gebruiken om de samenwerking vorm te geven. In Gent is de rol van de ambtenaren minder proactief maar eerder ingebed in de ratio van hun onderscheiden diensten. Het lijkt erop dat de coöperatie hier soms coördinerend optreedt in de relaties tussen diensten en politici door goede contacten te onderhouden met alle relevante spelers in het lokale bestuur. In Turnhout speelt een actieve stadsdienst een duidelijke rol als 'boundary spanner' daarnaast speelt de proactieve houding van de coöperatie in op deze dienst o.a. door vaste overlegmomenten in te plannen.

Tussen de centrale figuren in deze lokale netwerken speelt ook een vorm van **ideologische gelijkgezindheid als onderlegger** voor de 'boundary spanning'. Hierbij bedoelen we dat er een gelijklopend streefdoel is naar maatschappelijke verandering. De kernfiguren delen dezelfde opvattingen over duurzaamheid inzake energie en zetten resoluut in op burgerparticipatie en lokale verankering als middel om hun doelstellingen te behalen. Deze gelijkvormige cultuur werkt als bindmiddel doorheen de netwerking.

De lokale netwerking heeft in de drie cases gezorgd voor een duidelijke impact op de **professionalisering** van de energicoöperatieven. Door het beschikbaar stellen van middelen door lokale besturen wordt de professionaliseringsgraad van de coöperaties versterkt. Dat versterkt dan weer de legitimiteit van de coöperatieven ten aanzien van andere overheden, op lokaal en centraal niveau. Het leidt echter ook tot interne differentiatie binnen de coöperaties, tussen de

oorspronkelijke stichters en vrijwilligers en de nieuwe professionelen. De coöperaties kunnen zich door de professionalisering meer toeleggen op hun activiteiten, en overheden zorgen dat ze zich van een zekere kwaliteitsvolle dienstverlening verzekeren die hen ook helpt hun beleidsdoelstellingen te realiseren.

Het bereik en het effect van deze lokale netwerking moeten echter wel gerelativeerd worden. In verhouding zijn er in deze cases veel meer windturbines gebouwd door de grote for-profit energieleveranciers, die hoogstens gebruik maken van het coöperatief model als financieringsvehikel maar niet als alternatief beheersmodel. Deze lokale netwerken hebben uiteindelijk maar een beperkte focus en de cases tonen hoe beperkt de impact is van lokale besturen in het groter geheel.

In het stakeholderassessment dat werd georganiseerd om kritisch over de resultaten van deze studie te reflecteren, kwam vooral naar boven dat dit soort actieve netwerking, over de tijd heen en aangestuurd door actieve intermediaire ambtenaren, in veel steden toch **relatief uitzonderlijk is en geen representatief beeld geeft** van de relaties tussen lokale besturen en het lokale middenveld. In het algemeen is er eerder sprake van een klassieke relatie die niet gericht is op gezamenlijke beleidsvorming. Er is dus sprake van een niche waar binnen de netwerken in deze studie zich bewegen. Toch gaven de coöperaties tijdens het stakeholderassessment aan dat ze er in slagen om bij veel lokale besturen overlegmomenten in te plannen om eventuele toekomstprojecten te bespreken. De coöperaties gaven zelf aan dat ongeveer de helft van deze overlegmomenten op initiatief van de lokale besturen wordt ingepland. Het coöperatief model inzake energieprojecten lijkt stilaan aan te slaan bij de lokale besturen.

Innovatiematrix

<i>Lokale netwerken tussen lokale besturen en energiecoöperatieven</i>				
Uitdaging	Focus van innovatie	Bron van innovatie	Mate van creatieve destructie	Innovatiestrategie
<p>De uitdaging voor de energiecoöperaties op lokaal niveau is een goede verstandhouding/ relatie onderhouden met lokale overheden (bv. toegang tot grond, vergunningen, lokaal draagvlak, etc.) in een complexe institutionele en regelgevende context die door publieke en private actoren op verschillende niveaus vormgegeven wordt.</p> <p>De uitdaging voor de lokale overheden is dat ook zij druk ondervinden om lokaal een bijdrage te leveren aan duurzame energieproductie.</p> <p>De algemene uitdaging voor de netwerken is lokaal duurzame energie opwekken en inspraak creëren in de energiemarkt (met betrokkenheid van burgers in besluitvorming).</p>	<p>Transformatie van inter-organisatorische netwerken en relaties:</p> <ul style="list-style-type: none"> - De aard van de relatie tussen lokaal bestuur en lokaal middenveld verschuift van 'living apart together' naar een onderhandelingsrelatie waarbij beide organisaties in actieve interactie staan tot elkaar - De relatie wordt vormgegeven door de 'boundary spanner' - Onder de coöperaties transformeert Ecopower naar een richtinggevende organisatie die netwerk-strategieën inzet i.f.v. beleidsbeïnvloeding via de Europese en Vlaamse koepelorganisatie (REScoop) 	<ol style="list-style-type: none"> 1) We zien het effect van institutionele wijzigingen, vaak mee beïnvloed door de koepels van de energie-coöperatieven. 2) Er is een verandering van de maatschappelijke context. Er wordt gelobbyd voor een groter ecologisch bewustzijn, participatie van burgers wordt gestimuleerd en er is een lokale verankering van energie-bronnen. 3) We zien een marktfalen: te laag aanbod aan lokale en duurzame energiebronnen door traditionele for-profits. Dit falen leidt tot nieuwe vormen van samenwerking onder burgers en lokale besturen, op zijn beurt leidt dit tot innovatie. 4) Er is druk op de lokale besturen om een duurzamer energiebeleid vorm te geven. 	<p>Lokale besturen zijn traditioneel maar bescheiden spelers op de energiemarkt. Zij zijn zeer afhankelijk van de grote energieproducenten en hebben maar weinig instrumenten in handen. De innovatie leidt hier dus eerder tot het ontwikkelen van nieuwe netwerken waar er voorheen geen waren.</p> <p>Globaal bekeken hebben de energiecoöperaties nog geen blijvende impact op de energiemarkt. De coöperatieve energie neemt slechts 5% van de markt in. De juridische vorm Coöperatieve Vennootschap loopt naast andere private initiatieven maar vernietigt ze niet.</p> <p>In Eeklo heeft onder andere het bezit van eigen stadsgronden die in aanmerking kwamen voor</p>	<p>Er is geen centraal aangestuurde strategie om lokale netwerken tussen lokale besturen en energiecoöperaties te vormen, noch vanuit de overheidskant, noch vanuit een sectorale koepel aan de kant van de coöperaties.</p> <p>Innovatiestrategie wordt sterk gedreven door individuen aan beide kanten die hier strategisch op inzetten en daar binnen hun organisatie ruimte voor krijgen en/of verwerven. Vooral gedreven ambtenaren spelen een belangrijke rol en verwerven door hun acties politieke steun.</p> <p>De professionalisering van zowel het lokaal bestuur als van de energiecoöperaties heeft duidelijke impact op de strategie die van beide kanten wordt ontwikkeld.</p>

		<p>Daardoor stellen sommige lokale besturen zich meer open voor innovatie, er is meer urgentie.</p> <p>5) Dat burgers zich in lokale coöperatieven verenigen, zet druk op lokale politici en ambtenaren, die vaak met die initiatieven verbonden zijn.</p> <p>6) De samenwerking leidt ertoe dat lokale besturen middelen ter beschikking stellen die leiden tot sterkere professionalisering, wat dan weer leidt tot intensere netwerking met het lokaal bestuur.</p> <p>7) Een vorm van ideologische gelijklopendheid bij de sleutelfiguren speelt een rol om de innovatie op gang te trekken en kansen te geven.</p>	<p>windturbines een belangrijke rol gespeeld om een eigen energiebeleid te ontwikkelen. Ook via het klassieke vergunningenbeleid kon er worden ingewerkt op de ingesleten verhoudingen.</p> <p>In de drie cases zien we hoe lokale actoren proberen om bestaande verhoudingen tussen markt, gemeenschappen en overheid te veranderen. Van een grote mate van destructie is echter nog lang geen sprake. We zien hoe de marktactoren een dominante invloed blijven uitoefenen.</p>	<p>Tezelfdertijd is duidelijk dat het lokale niveau op obstakels stuit die de strategie hinderen. Opvallend is hoe de energiecoöperaties zelf het zogenaamde 'multi level' speelveld bespelen via top-down en bottom-up strategieën om iets aan die obstakels te doen.</p>
--	--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------